संसदीय प्रणाली के विकल्प की खोज

□ डा० बाबूलाल फड़िया

स्वाधीनता के बाद से भारत का शासन संसदीय ढाँचे की लोकतन्त्रात्मक व्यवस्था के अंतर्गत संचालित हो रहा है। विगत कुछ वर्षों से देश की राजनीति के क्षेत्र में जो कुछ हो रहा है उससे आम जनता का मन भारी क्षोभ, ग्लानि और एक विचित्र-सी खिन्नता से भरता जा रहा है। सार्वजनिक जीवन में नैतिक मूल्यों के अवमूल्यन, राजनीतिक दलों के विघटन, आये दिन दल-बदल, बढ़ती हुई महंगाई एवं सरकारों की अनिश्चितता से ऐसा लगता है कि देश आज राजनीति तथा आर्थिक भंवर में फंसा हुआ है। देश भर में लोग राजनीति एवं राजनीतिक दलों की हरकतों से ऊब गये हैं तथा संसदीय लोकतंत्र में उनकी आस्था ही डगमगाती लग रही है। सम्भवतः वर्तमान राजनीतिक स्थिति का यह सबसे निकृष्ट पहलू है। अब राजनीतिक प्रक्रिया में ठहराव आ गया है। ऐसा प्रतीत होता है कि हम लोकतंत्र के चौराहे पर आ गये हैं।

देश में इस समय यह विचार-विमर्श चल रहा है कि क्या हमारी प्रचलित संसदीय शासन प्रणाली को अध्यक्षीय शासन प्रणाली में परिवर्तित करके देश को राजनीतिक और आर्थिक संकट से बाहर निकाला जा सकता है ? हमारे लोकतंत्र को वर्तमान अनिश्चय की स्थिति में पहुँचानेवाले घटनाक्रम की भूमिका मेरी समझ में तभी तैयार हो गयी जब हमारे संविधान के निर्माताओं ने संसदीय लोकतंत्र की वेस्टमिनस्टर प्रणाली को हमारे देश के लिए चुना जो कि एंग्लोसैक्शन लोगों के अनुशासित तथा व्यावहारिक चरित्र के लिए उपयुक्त है, न कि हमारी जनता के लिए जिसका चरित्र मूलतः व्यक्तिवादी तथा आत्म-केन्द्रित है।

आज अनेक संविधान विशेषज्ञों का स्पष्ट अभिमत है कि शासन में आवश्यक स्थिरता और दृढ़ता लाने तथा दल-बदल जैसी प्रवृतियों को रोकने के लिए भारत में अमरीकी ढंग की अध्यक्षीय प्रणाली सबसे अधिक सार्थक सिद्ध हो सकती है। हमारे देश की समस्याओं का स्वरूप मुख्यतः आर्थिक है तथा उनके समाधान के लिए उच्च स्तर की तकनीक और प्रबंध कुशलता की आश्यकता है, अध्यक्षीय शासन प्रणाली में प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित राष्ट्रपति गैर राजनीतिकों तथा प्रबंध विशेषज्ञों को मंत्री पद पर नियुक्त कर राष्ट्रीय समस्याओं का सरलता से हल खोज सकता है।

भारत की प्रचलित राजनीतिक व्यवस्था में आमूलचूल परिवर्तन की बात कह कर क्या यह कहना समीचीन प्रतीत होता है कि ब्रितानी ढंग की संसदीय प्रणाली भारत के लिए उपयुक्त सिद्ध नहीं हुई है ? वस्तुतः भारत की संसदीय प्रणाली में कई कमियां और विकृतियां हैं जिससे देश कभी भी गम्भीर संकट में धंस सकता है; जैसे प्रथम सशक्त एवं उत्तरदायी प्रतिपक्ष संसदीय व्यवस्था के संचालन की अपरिहार्य शर्त है, किंतु भारत में सशक्त एवं रचनात्मक प्रतिपक्ष का आज तक निर्माण नहीं हो सका। द्वितीय, ब्रिटेन में संसद सर्वशक्तिमान एवं सम्प्रभु है जबकि भारतीय संसद सम्प्रभु नहीं है। संसदीय सम्प्रभुता के अभाव में संसदीय लोकतंत्र की गाड़ी तीव्र गति से नहीं चल सकती। भारत का सर्वोच्च न्यायालय उसके मार्ग में अवरोध खड़े कर सकता है। तृतीय संसद और राज्य विधानमन्डलों की कार्यप्रणाली का गुणात्मक ह्रास हुआ है, वाद-विवाद का स्तर घटा है। व्यक्तिगत दोषारोपण और छिद्रान्वेषण की बढ़ती हुई प्रवृति के कारण संसदीय मंच का अवमूल्यन होता रहा है। चतुर्थ, भारतीय संविधान का उद्देश्य था कि संसद और कार्यपालिका की सत्ता भिन्न रहे, किंतु व्यवहार में उनके कामकाज का विचित्र और अवाँछनीय मिलाप हो गया। सिद्धान्ततः जब तक संसद की स्वीकृति हो, मंत्रिमण्डल सत्तारुढ रह सकता है, किंतु व्यवहार में मंत्रिमण्डल और प्रधानमंत्री ने संसद के काम और अधिकार अधिकाधिक मात्रा में हथिया लिये हैं। वर्तमान पार्टी-पद्धति, पार्टी-अनुशासन एवं दलीय निष्ठा के कारण संसद का दर्जा घटता गया। आज संसद केवल सीमित सतर्कता का साधन रह गयी है। पंचम, दल-बदल के कारण हमारा पूरा संसदीय वातावरण ही दूषित हो गया है और मूल्यों की राजनीति के स्थान पर सत्तालोलुपता की राजनीति का सूत्रपात हुआ है। दल-बदल के कारण और राज्यों में संसदीय सरकार का संचालन खतरे में पड़ा और लोकप्रिय सरकारों के गठन में बाधा आयी। छठा, नैतिक मूल्यों का अनवरत ह्रास हुआ है। अब राजनीति और राजनीतिज्ञों को काफी कुछ संदेह, अनादर और तिरस्कार की दृष्टि से देखा जाने लगा है। किसी भी प्रतिनिधि लोकतंत्रात्मक व्यवस्था में ऐसी स्थिति भयावह है जब जनता के हृदय में उसके अपने चुने हुये प्रतिनिधियों की ही निष्ठा और ईमानदारी में विश्वास न रहे। सप्तम, भारत में राजनीतिक दलों की बहुलता संसदीय शासन के सुचारु संचालन में एक बड़ी बाधा सिद्ध हो रही है। राजनीतिक दलों में परस्पर सहयोग एवं सामंजस्य की भावना का अभाव है जिसमें सरकार का गठन करना तक कठिन हो जाता है।

संसदीय शासन प्रणाली के अंतर्गत देश में राजनीतिक स्थिरता एवं एकता बनी रह सकी। इसका कारण जवाहरलाल नेहरू एवं श्रीमती इन्दिरा गाँधी जैसे करिश्माती नेताओं एवं काँग्रेस जैसे अखिल भारतीय महत्त्व के दल के हाथों में शासन की बागडोर का होना है। क्या देश को हर समय, प्रत्येक परिस्थिति में ऐसा करिश्माती नेतृत्व एवं एक दल प्रधान व्यवस्था उपलब्ध होती ही रहेगी ? जनता पार्टी शासन की कालावधि में हम देख चुके हैं कि खिचड़ी दलों का नेतृत्व करनेवाला प्रधानमंत्री देश को अस्थिरता के गम्भीर राजनीतिक संकट की ओर धकेल सकता है।

भारत के लिए अध्यक्षीय शासन प्रणाली अपनाये जाने के पक्ष में कतिपय तर्क प्रस्तुत किये जा सकते हैं : प्रथम, इस शासन प्रणाली में संपूर्ण कार्यपालिका शक्ति एक

निर्वाचित राष्ट्रपति में निहित होती है। राष्ट्रपति का कार्य-काल निश्चित होता है और निर्धारित समय से पूर्व विधायिका उसे आसानी से पदच्युत नहीं कर सकती, जिससे शासन में स्थायित्व आ जाता है। द्वितीय, इस शासन व्यवस्था में राष्ट्रपति योग्यतम, विशेषज्ञ तथा कुशल प्रशासकों को मंत्रिपद पर नियुक्त करने में सुविधाजनक स्थिति में रहता है। उसे स्वतन्त्रता रहती है कि अपने मंत्रि-मण्डल के सदस्यों को विधायिकों के बाहर के लोगों में से भी चुन सके। हमारे देश की समस्याएं मूलतः आर्थिक हैं अतः देश की व्यवस्था करना वस्तुतः अर्थव्यवस्था का प्रबंध करना है और इसके लिए उच्चकोटि के तकनीकी तथा प्रबंध संबंधी ज्ञान एवं अनुभव की आवश्यकता है। अध्यक्षीय शासन प्रणाली इस बुनियादी जरूरत को इस प्रकार पूरा करती है कि राष्ट्रपति, जो स्वयं जनता द्वारा चुना गया राजनीतिक व्यक्ति होता है, अपनी मंत्री-परिषद में गैर राजनीतिक और व्यावसायिक विशेषज्ञों का चयन कर सकता है। तृतीय, अध्यक्षीय स्वरूप की शासन प्रणाली में राष्ट्रपति के मंत्री प्रशासक होते हैं न कि पेशेवर राजनीतिक उनका ध्येय अपने प्रशासनिक विभाग का दक्षतापूर्वक संचालन करना होता है न कि दलगत राजनीति में अपनी शक्ति का दुरुपयोग करना। चतुर्थ, इस शासन प्रणाली में दल-बदल या दल-विभाजन की संभावना नहीं रहती चूंकि दल-बदल करने से मंत्रिपद प्राप्त करने की गुंजाइश नहीं है। पंचम, अध्यक्षीय प्रणाली में 'राष्ट्रपति' के निर्वाचन के मुद्दे को लेकर राष्ट्रीय स्वरूप एवं दृष्टिकोण वाले दलों का विकास सहज हो जाता है। अंत में संकट कालीन परिस्थितियों में तुलनात्मक दृष्टि से अध्यक्षीय सरकार अधिक सक्षम तथा प्रभावशाली होती है।

अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली की चर्चा करते हुए मोटे रूप में इस समय दो माडल हमारे सामने हैं—अमरीकी शासन प्रणाली और फ्रेन्च राष्ट्रपतिय व्यवस्था। अमरीकी अध्यक्षीय माडल की विशेषताएं हैं कार्यपालिका, व्यवस्थापिका और न्यायपालिका का एक-दूसरे से पृथकत्व तथा हर एक का अनन्य अधिकार क्षेत्र होना, मंत्रिमण्डल का राष्ट्रपति के पूर्णरूप से अधीन रहना; राजनीतिक व्यवस्था में शक्ति केन्द्र का अभाव होना तथा राष्ट्रपति न तो विधान-मण्डल को भंग कर सकता है और न ही उसे अवपीड़ित या बाध्य कर सकता है आदि। परन्तु यह सब सैद्धान्तिक व्यवस्था है। वर्तमान समय में ही नहीं, पहले भी कभी इस तरह का शासन संगठन व्यवहार में नहीं रहा है। आज व्यवहार में अमेरीका में कार्यपालिका और विधायिका का अनवरत सम्पर्क बढ़ता जा रहा है। मंत्रि-मण्डल राष्ट्रपति का सेवक न रहकर सहयोगी बनता जा रहा है। राजनीतिक व्यवस्था में अमेरीकी राष्ट्रपति का पद शक्ति केन्द्र के रूप में अवतरित हुआ है। राजनीतिक दलों के क्रियाकलापों ने अध्यक्षात्मक प्रणाली की शक्ति पृथक्करण अवधारणा को केवल सैद्धान्तिक धारणा में ही परिवर्तित कर दिया है। आज व्यवहार में अमरीकी माडल शक्ति के पृथक्करण को एक सीमा तक ही अंगीकृत करता है। और उस सीमा के आगे शक्ति की साझेदारी स्थापित करता है।

फ्रांस के पाँचवें संविधान की कुंजी है—स्थिरता और प्राधिकार। इसका ध्येय चतुर्थ गणतंत्र के मंत्रिमण्डलीय तथा शासन की शिथिलता को दूर करना है। कार्यपालिका को विधायिका से पृथक करने का प्रयास किया गया है। राष्ट्रपति का निर्वाचन संसद द्वारा न होकर एक निर्वाचक मण्डल द्वारा होता है। राष्ट्रपति को अनेक वैयक्तिक अधिकार दिये गये हैं, जिनका प्रयोग वह स्वविवेक से करता है। तथा जिनसे संबंधीत आदेशों पर मंत्रियों के हस्ताक्षर की आवश्यकता नहीं है। राष्ट्रपति ही मंत्रिमण्डल तथा प्रधानमंत्री की नियुक्ति करता है। मंत्रियों को संसद की सदस्यता से वंचित किया गया है। किंतु उन्हें संसद के प्रति उत्तरदायी बना दिया गया है। प्रधानमंत्री की सलाह से राष्ट्रीय सभा को भंग करने का अधिकार राष्ट्रपति को दिया गया है। राष्ट्रपति को आपातकालीन शक्तियाँ दी गयी हैं, जिसका निर्णायक वह स्वयं है। वस्तुतः फ्रांस के वर्तमान संविधान में राष्ट्रपति संविधानिक यन्त्र का निर्णायक हो गया है। वह राष्ट्र का वास्तविक अध्यक्ष, राष्ट्र का प्रतीक शासन का प्रमुख और राष्ट्रीय पंच के तुल्य बना दिया गया है। जबकि प्रधानमंत्री राष्ट्रपति का एजेन्ट-सा प्रतीत होता है। फ्रांस के इस पांचवें संविधान का मुख्य, उद्देश्य मंत्रिमण्डलीय अस्थिरता को दूर करना था, क्योंकि इससे पूर्व फ्रेन्च मंत्रिमण्डल का औसत जीवन काल नौ मास से भी कम होता था।

भारत जैसे विकासशील देशों के लिए अमरीकी माडल

की अपेक्षा फ्रेन्च माडल एक विकल्प प्रस्तुत करता है और विकासशील देशों में इसके अनुसरण की अधिक सम्भावनाएं हैं। तीन वर्ष पूर्व श्रीलंका ने ऐसी ही शासन व्यवस्था को अपनाया है। अमरीकी माडल की कई दुर्बलताएं हैं जिन्हें भारतीय संदर्भ में पचाना सम्भव नहीं होगा। शक्तियों के पृथककरण के कारण अमरीकी शासन व्यवस्था में शक्ति और उत्तरदायित्व का ऐसा विभाजन हो जाता है कि शासन, नीति और कार्यों के लिए किसी का निश्चित उत्तरदायित्व नहीं रह पाता। अमरीकी शासन प्रणाली में व्यवस्थापिका का और कार्यपालिका का विरोध उस अवस्था में असाध्य हो जाता है जब राष्ट्रपति पद पर और सीनेट में अलग-अलग दलों का प्रभुत्व हो। यह व्यवस्था संसदीय प्रणाली की भाँति लचीली तथा परिवर्तनशील भी नहीं है। फिर हम सभी इसी तथ्य से परिचित हैं कि अमरीकी शासन प्रणाली वाला माडल लेटिन अमेरीका के कई देशों में असफल सिद्ध हो चुका है। ऐसी स्थिति में इस बात की क्या गारंटी है कि भारत में यदि अमरीकी माडल के लोक-तंत्र का परीक्षण किया गया तो वह सफल हो ही जायेगा? आज तो अमेरिका में भी कहीं-कहीं इस बात की मांग की जा रही है कि अध्यक्षीय ढाँचे में ऐसे संशोधन किये जायें ताकि वह 'मंत्रिमण्डलीय सरकार' के अनुरूप कार्य कर सकें।

भारत की राजनीतिक विरासत की यह विशेषता है कि वह ऐसे किसी भी शासन प्रतिमान (माडल) को पसन्द कर लेगी जिसमें स्थायित्व और उत्तरदायित्व को मिलाने का प्रयत्न किया गया हो। फ्रेंच प्रतिमान की यह विशेषता है कि उत्तरदायित्व की व्यवस्था करने के लिए संविधान गणतंत्रात्मक संसदीय शासन स्थापित करता है तथा कार्य-पालिका के स्थायित्व के लिए अध्यक्षीय शासन को संसदीय शासन पर प्रतिरोपित कर देता है। क्या भारत के लिए फ्रेंच माडल अपनाना सरल होगा?

प्रायः आशंका व्यक्त की जाती है कि अध्यक्षीय शासन प्रणाली राष्ट्रपति को आसानी से तानाशाह बनने का मौका देती है। यह आशंका निराधार है बशर्ते संविधान में आवश्यक प्रतिबन्धों तथा ऐसी बातों का समावेश हो जो इस प्रकार की स्थिति को रोक सकें जैसा कि अमरीकी, जर्मन और फ्रांसीसी प्रणालियों में है। वस्तुतः यह अध्यक्षा-त्मक प्रणाली भी लोक-तंत्रात्मक व्यवस्था का एक ही प्रति-रूप है और भारत में इसके सूत्रपात से लोकतंत्रीय ढाँचे पर कोई आंच नहीं आनेवाली है। □